REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

MARÇO 1962

VOL. II ★ NÚM. 1

★

SUMÁRIO

FLORESTAN FERNANDES, A Sociologia como Afirmação; CELSO FURTADO, Reflexões sôbre a pré-revolução brasileira; EZIO TAVORA DOS SANTOS, Mercado interno e desenvolvimento; FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, O método dialético na análise sociológica; HÉLIO SCHLITTLER SILVA, Comércio exterior do Brasil e desenvolvimento econômico; ANÍBAL PINTO, Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución; ADMARDO TERRA CALDEIRA, Estudo sôbre discriminação de preços; UNESCO/CEPAL/OEA, Relatório sôbre os aspectos sociais do desenvolvimento económico na América Latina; CEPAL, A Inflação no Brasil.

DA FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DA UNIVERSIDADE DE MINAS GERAIS

BELO HORIZONTE, BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais

Publicação quadrimestral editada em março, julho e novembro

CONSELHO DE DIREÇÃO:

Diretor — Professor Francisco de Assis Castro.

Membros — Professôres Domício de Figueiredo Murta, Petrônio de Assis Fonseca, Osório da Rocha Diniz e Waldemar Gontijo Maciel.

COMISSÃO DE REDAÇÃO:

Membros — Professôres Orlando M. Carvalho, Edgar de Godói da Mata Machado, Morse Belém Teixeira, Emílio de Guimarães Moura, Newton Antônio da Silva Pereira, Hélio Pontes, Obregon de Carvalho e Francisco Iglesias.

SECRETÁRIO

Professor Julio Barbosa

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos seus autores.

Tôda correspondência deverá ser endereçada ao Secretário da REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, à rua Curitiba, 832, Belo Horizonte, Brasil.

PREÇOS E ASSINATURAS:

Preço do número .. Cr$ 300,00 / US$ 1,00

Assinatura anual .. Cr$ 800,00 / US$ 3,00

Os pedidos deverão ser endereçados ao professor Afrânio Veiga, tesoureiro da RBCS, à rua Curitiba, 832, Belo Horizonte, Brasil.

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL

VOL. II — MARÇO DE 1962 — Nº 1

★

ÍNDICE

A Sociologia como Afirmação, Florestan Fernandes 3

Reflexões sôbre a pré-revolução brasileira, Celso Furtado 40

Mercado interno e desenvolvimento, Ezio Távora dos Santos 57

O método dialético na análise sociológica, Fernando Henrique Cardoso 85

Comércio exterior e desenvolvimento econômico do Brasil, Hélio Schlittler Silva 107

Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución, Aníbal Pinto 175

Estudo sôbre discriminação de preços, Admardo Terra Caldeira .. 195

Relatório sôbre os aspectos sociais do desenvolvimento econômico na América Latina, UNESCO/CEPAL/OEA 251

A Inflação no Brasil, CEPAL 274

Notícias diversas 301

Colaboram neste número:

FLORESTAN FERNANDES, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo

CELSO FURTADO, Superintendente da SUDENE

EZIO TÁVORA DOS SANTOS, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo

HÉLIO SCHLITTLER SILVA, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

ANÍBAL PINTO, Diretor do Centro de Desenvolvimento CEPAL/BNDE

ADMARDO TERRA CALDEIRA, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais

Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución

Aníbal Pinto (1)

«Correctamente interpretada, la igualdad implica no tanto la ausencia de contrastes violentos en el ingreso y en el status como la existencia de iguales oportunidades de llegar a ser desigual» (Richard Tawney, «Equality»).

Introduccion

La presión social en América Latina está haciendo crecer la preocupación por la distribución del ingreso. Aún en los pocos países de crecimiento relativamente dinámico madura la conciencia de que la desigualdad extremada en el reparto de los frutos del proceso constituye un problema social y económico de primera magnitud.

Este trabajo se propone revisar brevemente algunos aspectos de la cuestión. En primer lugar los factores que determinan la distribución y que se encuentran detrás, por decirlo así, del análisis convencional «de texto»; en seguida, los argumentos que pueden aducirse en pro y en contra de una estructura del ingreso como la que existe en nuestros países, y finalmente, las orientaciones principales para una política sobre la materia que atienda a las realidades de estas comunidades y no sean una mera reprodución de las directrices aplicadas en las naciones industrializadas.

(1) Este artículo sólo refleja las opiniones personales del Autor.

Antes de entrar en materia conviene esclarecer algunos elementos generales.

Por una parte, que el asunto será examinado desde el ángulo de la retribución de los grupos sociales que aportan — en lo fundamental — trabajo o capital en el sistema económico, o sea conforme a la clásica división horizontal entre asalariados y propietarios, sin olvidar, por cierto, las complejidades que pasa por alto esa aproximación gruesa pero siempre significativa.

En segundo término, que cuando se habla de la redistribución del ingreso se piensa más en una dirección que en una meta, dependiendo la traducción concreta y temporal del cuadro de circunstancias pertinentes para cada país.

Finalmente, quizás lo más importante, que un enfoque moderno del problema, sobre todo en los países adolescentes, no atiende tanto a una transferencia **directa** de ingresos de unos grupos a otros como a una transformación de los patrones existentes respecto **al uso** y **a la propiedad** de los recursos.

Detengámonos en este punto. Todavía circula por ahi y hasta es repetido por voceros que dicen simpatizar con la justicia social aquella recomendación vacía de que estos países deben inquietarse por la creación de riquezas y no por su redistribución, porque esto, a fin de cuentas, involucra «distribuir la miseria».

Hace más de treinta años que Richard Tawney aplicó el golpe de muerte a esa especie que todavía campea como un fantasma en ciertas discusiones y exámenes del asunto. Sentenció entonces que el avance en pos de la equidad no se realiza «dividiendo en fragmentos los grandes ingresos sino que asegurando que una proporción creciente de la riqueza que ellos absorben en el presente sea dedicada a propósitos de beneficio colectivo». (1)

Como es obvio, tan pronto como se ajusta el lente en función de ese verdadero objetivo caen por la base muchas objeciones usuales (y también muchos simplismos del otro lado

1) R. Tawney, op. cit.

de la trinchera). Sobre todo puede verse con claridad, — y se vuelve sobre el punto más adelante — que una política redistributiva lejos de asentarse en aquella «pulverización» del ingreso y en el traspaso directo «de quienes ahorran a quienes consumen», en el hecho puede y debe implicar un incremento y una reorientación de las inversiones (aumentadas por la «renta excedente» de los grupos pudientes) hacia aquellas actividades donde el dividendo social será más alto. En suma, probablemente requiere una elevación de la tasa ahorro-inversión, a la vez que la posibilita al inducir a un desplazamiento de cierto margen de recursos del gasto secundario o superfluo hacia fines de alta prioridad comunitaria.

A. Factores que determinan la distribución del ingreso

1) Para la teoría económica académica, la remuneración de los factores productivos es un problema particular de la teoría del valor y los precios. En último término postula que la asignación recibida por quienes hacen alguna contribución a la formación del producto social (aportando fuerza de trabajo, tierra o capital) está determinada por a) **la magnitud de su aporte** y b) **las condiciones de oferta y demanda de cada factor**. En otras palabras, si un campesino o un operario iletrado obtiene menos por su esfuerzo que un empresario o un técnico, ello se debe a que su contribución al Producto Nacional es más pequeña y a que existe una oferta relativamente más abundante (respecto a la demanda existente) de unos recursos que otros. La remuneración (o el precio) conseguida por ese factor establece el equilibrio entre los elementos pertinentes.

En el nivel de abstracción en que está expuesta la teoría tradicional debería haber una tendencia a la «igualación» de ingresos en la medida que las personas con ingresos bajos presionan para ingresar en las ocupaciones con rentas más altas. En cierto grado, esto puede ocurrir en algunos sectores, por ej., si la migración rural se vuelca en las actividades urbanas. Aunque este proceso está limitado, entre otros factores, por la organización sindical, difícilmente puede sobrepasar los obstáculos que se presentan más adelante. Por otro lado, su

efecto puede limitarse principalmente a una redistribución de ingresos «dentro» de cada clase o grupo socio económico. Desde este ángulo, la presión de una oferta «excesiva» en el mercado de la fuerza de trabajo, aparte de reducir las ventajas de los operarios con más alto nivel, puede acentuar la desigualdad «entre» clases, ya que sería propicio para que los empresarios retuvieran para sí los incrementos de la productividad o rebajaran los salarios reales medios.

2) En los términos en que está planteada, la explicación académica es inatacable. Su debilidad reside en que nada dice ni esclarece respecto a las causas que determinan la situatión de relativa escasez o abundancia de los factores y sus aportes dispares al Producto Nacional. En el fondo, pues, describe una situación dada, pero no los elementos que la condicionan, le dan origen o la mantienen. Tawney resumió el asunto con su habitual precisión: «detrás de las fuerzas del mercado se levantan influencias de otra naturaleza, que determinan que los miembros de algunos grupos sociales estarán en posición de prestar servicios que son altamente remunerados porque son escasos y de aumentar sus ingresos con la adquisición de activos, en tanto que otros grupos deberán proveer servicios que son baratos porque existe un exceso de oferta pero que constituyen sus únicos medios de subsistencia».

3) Al pasar revista a los elementos que están «detrás» de una estructura de ingresos puede comenzarse por el más primario: la diferencia de aptitudes de los receptores de rentas. Evidentemente, esta consideración tiene **algún** peso; sin embargo, no se discute hoy día que esa diferencia no se debe tanto a causas «naturales» como **a que unos pueden desarrollar sus aptitudes y otros no**. Por otro lado, son comunes los casos en que la retribución desigual manifiestamente está divorciada de las habilidades o talento de los individuos para colaborar en el proceso social.

4) Más útil, probablemente, es comenzar por llamar la atención sobre el vínculo general entre el nivel de desarrollo económico (y la correspondiente estructura productiva) y el

patrón del reparto de rentas. En una etapa y modalidad como la que caracteriza a América Latina, (predominio de una agricultura basada en el latifundio y en el predio enano, una gran concentración industrial y financiera y una extensión desproporcionada del sector servicios, especialmente personales), el ingreso, en razón de esa sola circunstancia, tenderá a distribuirse más desigualmente que en comunidades más desenvueltas, donde la agricultura pesa menos y tiene otra estructura (2), el obrero industrial representa una fracción importante de la población activa y la organización de los grupos sociales refleja el alto grado de integración del sistema productivo.

Como evidencia ilustrativa del asunto puede tenerse en vista que aún en nuestros países, la distribución del ingreso es mucho más inequitativa en la agricultura que en las actividades industriales.

5) Una de las circunstancias básicas que influyen en la distribución del ingreso (y, por tanto, en las condiciones de oferta y demanda, productividad, aptitudes y otros aspectos) es la mayor o menor concentración de la propiedade de los factores capital y tierra. La primera y obvia razón es que parte del ingreso generado en el proceso productivo fluye a manos de quienes poseen esos factores, de manera que mientras menos personas los controlen, más concentrado estará el goce de esa parcela del ingreso. Pero las consecuencias derivadas son tanto o más importantes porque gravita la estructura de la propiedad en cada uno de los aspectos que se exponen a continuación.

6) Hay una relación bastante estrecha entre el nivel de educación (compreendida también la especialización en determinadas técnicas) y la retribución lograda por las personas. Pero en todos los países (y, por lo general, con mayor intensidad según sea más bajo el nivel de ingreso), las posibilidades

2) De acuerdo a una estimación reciente, en América Latina las propiedades con más de 1000 hectáreas cubren el 65% de la tierra agrícola, aunque sólo representan el 1.5% de los predios.

de obtener educación y aprendizaje están supeditadas al nivel del ingreso personal o familiar. De este modo, al igual que en otras circunstancias que se presentan en estas notas, se despliega un proceso o círculo de causación acumulativa (3), Quienes tienen un alto ingreso cuentan con mejores oportunidades para absorber los conocimientos que permiten mantener o acrecentar ese ingreso y lo contrario sucede con aquellos que están en la situación opuesta. En otras palabras, si bien la retribución depende en buen grado de la preparación (es esto lo que estabelece la relativa escasez del factor), no es menos cierto y sí más fundamental que el nivel de ingreso determina en alto grado la posibilidad de alcanzar aquella preparación.

Esta realidad debe apreciarse a la luz de las condiciones concretas del servicio educacional en nuestros países. Los elevados márgenes de analfabetismo constituyen la demostración más aguda del problema. Si los datos promedios sobre el estado educacional se fraccionaran por grupos soiales o escalas de rentas o distinguiendo poblaciones rural y urbana, el balance sería mucho más dramático (4), En un país como Chile, que en términos latinoamericanos posee uno de los sistemas educacionales más desarrollados, apenas un 28% de los niños matriculados en las escuelas primarias consiguió terminar ese ciclo. El porcentaje es mucho más bajo si se considera solamente a la familia obrera y la campesina.

7) El mismo análisis puede reproducirse al examinar otro aspecto destacado en el asunto, cual es el de las condiciones de salud o físicas de la población activa. Aquí también vemos que el bajo ingreso es, a la vez, causa y efecto, resultando el juego de estos elementos en otro proceso circular que tiene a acentuar las disparidades existentes en un momento dado.

3) G. Myrdal, «La teoría económica y las regiones subdesarrolladas», Fondo de Cultura Económica.

4) Véase, por ejemplo, H. Hamuy, «Educación, analfabetismo y desarrollo económico», Editorial Universitaria, Chile.

8) El alto nivel de ingreso relativo, enraizado en los factores anteriores, tiene una profunda influencia sobre el sistema de oportunidades de una sociedad y, más concretamente, sobre la estratificación social. Quien está situado por alguna o todas las causas señaladas en una posición estratégica en la estructura comunitaria, tiene a su alcance una variedad de «puntos de apoyo» y «puertas abiertas» que indudablemente no existen para los menos afortunados. Por esta razón lo que para unos aparece como una senda escarpada y llena de escollos, para los otros equivale a una avenida abierta y auspiciosa, en que los «contactos adecuados» resultan tanto o más significativos que el empeño o el mérito.

9) En la «cima» de la estructura social (5) se distingue un «conjunto de instituciones y de valores sociales» que reflejan las condiciones básicas antes esbozadas y, a la vez, contribuyen a mantenerlas o reforzar-las y a veces, en circunstancias que se presentan más adelante, también a modificarlas. El sistema legal no puede dejar de reflejar en alguna medida los intereses y conveniencias de quienes han sido decisivos en su elaboración. Lo mismo ocurre con la organización y las instituciones políticas. Casos flagrantes e ilustrativos son la negación en muchos países del derecho a voto de los analfabetos y las disposiciones que tienden (por acción u omisión) a promover o sostener la concentración e intangibilidad de los derechos de propiedad.

10) Indudablemente, el progreso de la «democracia representativa» ha dado a las masas desposeídas una oportunidad para emplear los canales políticos y por derivación el aparato del Estado con el objeto de contrarrestar las influencias anotadas, lo que se ha manifestado especialmente en la provisión colectiva de algunos servicios y bienes (salubridad, educación, etc.). Pero este elemento, como es obvio, está condicionado por la realidad efectiva de aquella democracia representativa,

5) Véase «O Desenvolvimento: seus processos e seus obstáculos», Profesor Luiz Aguiar Costa Pinto, Conferencia en el Centro de Desenvolvimiento Económico CEPAL/BNDE, Brasil, 1961.

que es tanto menor cuanto menos desarrollado es un país desde el ángulo económico y social.

B. Consideraciones en torno a la estructura de la distribución del ingreso

1) Argumentos que pueden aducirse **en favor de una distribución desigual** (del tipo de la de América Latina).

i) La propensión a ahorrar es más elevada en los sectores de rentas más altas; si éstos absorben una parte considerable del ingreso, el margen nacional de ahorro será mayor.

ii) Una distribución desigual contribuye a superar la «atomización» de las economías adolescentes y al promover la **concentración** de recursos facilita la absorción de la técnica moderna.

iii) La concentración señalada facilita la detectación y substracción de recursos por parte del Estado.

iv) Tal distribución ayudaría a la formación de una «élite» del poder, esto es, permitiría concentrar recursos para desenvolver los «talentos estratégicos» — empresariales, técnicas, etc.

v) La diversificación de la demanda que implica esa distribución sería un agente favorable para la correspondiente de la estructura productiva, alentándose así la transformación y desarrollo del sistema.

vi) En un período dado, considerando cierta constelación y posible combinación de recursos, un reparto desigual puede ser necesario o inevitable para conseguir su pleno o mayor empleo. Por ejemplo dadas ciertas características de una economía subdesarrollada, puede ser includible ocupar parte importante de la población activa en el sector servicios — o, a la inversa, imposible acrecentar el empleo de recursos en aquellos sectores sobre los que gravitaría la demanda de la masa con una distribución más equitativa, por ejemplo, la agricultura.

vii) Un reparto más desigual no implica obligadamente una deterioración de los ingresos reales y el nivel de vida de la masa. Puede ser que ésta mejore su condición de existencia o la mantenga, pero sin participar de los beneficios del incremento del ingreso nacional o, en otras palabras, de los frutos de la mayor productividad del sistema.

2) Aspectos que pueden destacarse **en contra de una distribución desigual** — o sea, en pro de un reparto más equitativo.

i) La experiencia histórica y el cotejo contemporáneo no comprueban ninguna relación positiva entre distribución desigual y formación de ahorro.

A la inversa, lo corriente parece ser que en las comunidades (por ejemplo, el mundo subdesarrollado) con un reparto más inequitativo, la propensión a ahorrar y invertir sea más baja. Por otro lado, algunas sociedades — por exemplo las del norte de Europa, donde la distribución es relativamente igualitaria, presentan altas tasas de formación de ahorro. Aunque esta circunstancia no fundamenta una correlación opuesta (que a mayor igualdad, mayor ahorro), sí refuta la tesis anterior y sugiere que obran otros factores principales en el asunto.

No obstante que en el asunto debe considerarse la diferencia de niveles de ingreso medio de las comunidades, lo que debe tenerse en cuenta sobre todo es la propensión a ahorrar de los grupos de altas rentas en esas economías, cuya situación objetiva sí es comparable.

ii) El método de acrecentar la tasa de ahorro vía una distribución desigual es muy ineficiente en relación al objetivo específico tenido en vista. Si, por ejemplo, imaginamos que la propensión marginal a ahorrar de una persona de altas rentas es igual a la mitad de la unidad de ingreso adicional (esto es, de cada peso agregado a su ingreso aparta 50 cts.), querrá decir que en la transferencia a su favor hay que sacrificar la mitad para que

ésta se destine, probablemente, a consumo suntuario. Puede pensarse en otras alternativas (ahorro-inversión fiscal o al nivel de las empresas) con un rendimiento más alto en términos de proporción ahorrada.

iii) En un sentido profundo, impuesto por las condiciones generales de esta época, el desenvolvimiento implica y exige elevar sostenidamente las condiciones de vida de las «mayorías nacionales» y ésto supone, desde el ángulo económico, que el sistema productivo debe asignar y canalizar recursos y ajustar su propia estructura a ese fin.

Pero en la medida que un patrón desigual de ingresos impone su típica composición de la demanda, los recursos y el aparato de producción se desvían hacia la satisfacción preferente de las necesidades de aquellos que absorben una fracción principal y/o creciente del ingreso total.

De este modo — y al margen de otros efectos — aquella distribución inequitativa, junto con antagonizar el objetivo social antes recordado, puede transformarse en un agente de tensiones y querellas desventajosas para el desenvolvimiento.

iv) Un reparto muy desigual, desde un ángulo abstracto y macroeconómico, puede no reducir el mercado o demanda global (ésta será igual al total de los ingresos gastados, en cualquier alternativa). Sin embargo, en un nivel más concreto, no es difícil señalar estos posibles efectos sobre el mercado y la demanda — aparte de la «deformación social» del sistema de oferta destacado en el punto anterior.

a) Al limitar absoluta o relativamente la demanda de la gran masa, compone una base muy estrecha para el tipo de actividades que sólo pueden montarse con una dimensión considerable y que constituyen las áreas más dinámicas y estratégicas para el proceso de desenvolvimiento, — por ejemplo, — industrias metalúrgicas, artefactos, automotores, etc.

b) A la inversa, aunque la demanda sea diversificada, su «base cuantitativa» es pequeña, de modo que es difícil satisfacerla en forma económica (v.g. la producción de los artículos secundarios tampouco puede hacerse en escala adecuada).

c) Por la razón anterior y los patrones de preferencia (incluso efecto de demostración), la demanda de los grupos favorecidos se proyecta o filtra hacia el exterior. Si hay control de las importaciones el caso es distinto, pero siguen vigentes las circunstancias anteriores.

d) La concentración de ingresos y propiedad agrava las tendencias al monopolio, ya fuertes, de todos modos, por la protección a las actividades internas. Lo anterior resta dinamismo al sistema y crea los problemas típicos de tal estructura, sobre todo en la industria y en la organización financiera.

e) La promoción de «élites» puede ser y es importante, pero en las condiciones de la economía moderna la aceleración del desenvolvimiento no parece compatible con la característica «pirámide» de la «sociedad arcaica» (Costa Pinto) y requiere un proceso de **extensión** de habilidades y oportunidades para la masa.

f) Desde el punto de vista fiscal, una distribución del ingreso que tiende a la desigualdad puede ser perjudicial y no favorable si, como es habitual (en parte como un efecto del «balance de poder» que establece aquella distribución), existe un sistema tributario regresivo. Este involucra que al Estado le será difícil absorber los incrementos de ingreso que beneficia a la minoría.

g) Puede ser que un cambio en la estructura del ingreso no sea conciliable a corto plazo con la ocupación existente de los recursos. Pero es susceptible de incorporar y movilizar **otros** recursos (desempleados abierta o disfrazadamente), aparte de que se requiere **iniciar** aquella forma o estructura de empleo de los factores productivos.

C. Objetivos y medios para la redistribución del ingreso

1) Si se examina la experiencia de los países industrializados en materia de redistribución del ingreso, sobresale la importancia casi exclusiva que se ha asignado al manejo de los instrumentos fiscales. La tributación progresiva, por un lado, y los gastos sociales, por el otro, han sido los medios básicos para reducir la participación de los pudientes y aumentar la de los asalariados en el total de recursos disponibles. (6) Al lado de ese instrumento resalta la política sobre salarios y empleo, que probablemente ha incidido más sobre la defensa del ingreso real y el compartimiento de las ganancias de la productividad que sobre la estructura misma de la repartición del ingreso.

2) Interesa analizar la correspondencia de esos arbitrios con las circunstancias más o menos típicas de las economías adolescentes, que contrastan con algunos aspectos y suposiciones de la política prevaleciente en las otras áreas.

En primer lugar podría destacarse el hecho de que esa política no persigue una modificación de la estructura de la propiedad, por lo menos directamente.

Aún en aquellos países donde el impuesto de herencia es muy gravoso (p.ej., Gran Bretaña), no parece haber tenido efectos muy notorios en ese plano. La extensión del área de dominio público (nacionalizaciones), en cambio, ciertamente ha sido un factor más influyente para el asunto.

Trás de aquella orientación hay, sin duda, un juicio de «valor político», pero puede ser más importante el hecho de que la concentración de la propiedad no tiene la misma significación que en un país sub-desarrollado, no tanto porque su cuota de ingreso global sea menor sino que, fundamentalmente, porque el nivel más alto de renta media implica que **aún los que no disponen de títulos de propiedad sobre activos productivos** tienen posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y sobrepasar en alguna medida los obstáculos que fueron

6) Véase R. Tawney, *op. cit.*

presentados en la parte anterior (educación, especialización, movilidad, condiciones físicas, etc.). Todo esto debe apreciarse en conjunto con el mayor acceso de la masa a los canales políticos y su influencia consiguiente en la magnitud y composición de los gastos sociales del Estado.

En otras palabras, y resumiendo, la menor atención prestada a aquel elemento «original» de la distribución del ingreso responde al hecho objetivo de que él no tiene la misma significación relativa para el problema en las sociedades industrializadas.

3) El otro aspecto digno de subrayarse es que la política redistributiva obra principalmente del lado de la demanda, bajo el supuesto (explícito o implícito) de que la estructura de la oferta responderá flexiblemente al cambio de composición del gasto nacional determinado por el traspaso de ingresos desde unos grupos a otros. Si por ejemplo, la tributación y los ciertos consumos (y en el consiguiente licenciamiento de los recursos que los satisfacían) y en el aumento de otros, se subentiende que el sistema productivo se ajustará en corto plazo a esa mutación de la **demanda** — sin que el precio de los bienes beneficiados se modifique o alce sensiblemente. (7)

4) Las dos cuestiones subrayadas se presentan en forma bastante diferente en las comunidades adolescentes.

En primer lugar, como ya fué destacada con anterioridad, la concentración de la propiedad asociada a un nivel muy bajo de ingreso de la masa reviste una importancia cardinal y, por ende, tiene que ser abordada si se desea obtener progresos apreciables en un plazo razonable consideradas las circunstancias del tiempo presente. Por otro lado, si se sostuviera que el propio desenvolvimiento económico, como ha ocurrido en la experiencia de algunos países capitalistas avanzados, puede disminuir la trascendencia del elemento discutido, bien puede replicarse que la disminución de aquella concentración excesiva es, en muchos casos, un requisito o una

7) A lo más podría admitirse un efecto de esa clase en el primer impacto, que sería corregido a poco correr por la respuesta de la oferta.

cláusula principal para, precisamente, acelerar el desenvolvimiento. Tanto este punto como el referente a los medios para lograr el objetivo serán examinados más adelante.

5) El otro punto, de naturaleza más estrictamente económica, no es menos importante. Para ahorrar palabras y enfocarlo directamente puede plantearse en los términos figurados. Supongamos que en un país sub-desarrollado, por medio de arbitrios fiscales y una determinada política de salarios, se consiguiera en una conyuntura dada transferir parte del ingreso de la clase propietaria a la mayoría de trabajadores. Una consecuencia principal sería la modificación del patrón de la demanda, v.g., imaginemos, aumentaría la de alimentos y bajaría la de bienes durables, construcciones residenciales, etc. Como es evidente, para que ocurriera **efectivamente** la redistribución perseguida sería necesario que los factores productivos se desplazaran de manera de satisfacer aquella modificación del gasto. Puede suceder, sin embargo, que esa nueva asignación de los recursos se encuentre obstaculizada por vallas o limitaciones de la estructura económica o institucional, — para mencionar una posibilidad socorrida, por un sistema agrícola sordo a los incentivos de la demanda, sea por el lastre del latifundio o/y por factores tecnológicos o de carencia de capital básico. Si ésta es la situación, el intento matriz puede frustrarse, para aflorar, en su reemplazo, una modificación del sistema de precios, elevándose los de los alimentos y reduciéndose los de los bienes afectados en primera instancia. A poco correr, y suponiendo que los precios agrícolas más altos benefician de preferencia a los terratenientes, probablemente se tendería a restituir la estructura de precios antes prevalecientes.

Claro está que la política podría insistir en sus propósitos, con el objeto suplementario de provocar aquella reasignación de factores productivos y de asegurar el mejoramiento del ingreso real (y no sólo el nominal) de la masa. No obstante, si los escollos son considerables, de tal empeño puede emerger una presión inflacionaria que influirá en el mismo sentido anterior.

No parecen, pues, suficientes, aunque sean indudablemente necesarios, los instrumentos puestos en acción en los países industrializados con el propósito que se viene analizando y en relación al segundo punto es evidente que las influencias desde el lado de la demanda y de la «distribución monetaria» del ingreso tienen que ser acompañadas y respaldadas por otras que graviten adecuadamente sobre la estructura de producción o de oferta.

Hay razón para pensar que la despreocupación por ese último aspecto (que en cierto modo es otra señal de la inclinación por reproducir mecánicamente directrices en boga en los países más desarrollados) ha sido uno de los elementos responsables del poco éxito de las intenciones redistributivas en las comunidades adolescentes.

6) De lo dicho se desprenden con claridad las implicaciones para una política empeñada en repartir más equitativamente los ingresos y conviene examinar brevemente las líneas gruesas de la estrategia en la materia, dejando para el final el examen de los instrumentos más convencionales y de efecto más directo.

En lo que respecta a la conducta para reducir el grado de concentración de la propiedad, sobresalen tres orientaciones principales.

La primera, obviamente, mira hacia la difusión del dominio sobre los suelos productivos, esto es, a la reforma agraria, materia por demás justificada y que no requiere mayor tratamiento en esta exposición.

La segunda apunta al mismo propósito, pero en lo que atañe a la propiedad de activos productivos en otros sectores. Resaltan aquí algunos expedientes de aplicación o actualidad más o menos general en economías industrializadas, como ser las disposiciones anti-monopólicas y la distribución de títulos o acciones entre el público en general o los trabajadores de las empresas.

La tercera es una modalidad más radical del procedimiento anterior y estriba en la estatización de unidades econó-

micas de gran dimensión o importancia sobresaliente o, dicho de otra manera, en la ampliación del área de dominio público.

El énfasis relativo y las características específicas de estos expedientes dependerán, como es lógico, de las consideraciones y realidades políticas de cada país, como también de las circunstancias existentes y de su incidencia sobre la distribución del ingreso.

No está demás reiterar algo meridiano: que éstos y otros arbitrios pueden tener objetivos y repercusiones más ambiciosos que los relacionados con el asunto que se estudia. Cada uno o en su conjunto son susceptibles de constituir piezas vitales y necesarias para la política central de desenvolvimiento.

7) La otra implicación o directiva principal que se desprende del análisis es que una política redistributiva en los países adolescentes tiene que injertarse y ser parte substancial de las decisiones que influyen sobre la capacidad productiva y la difusión del progreso técnico y, por lo tanto, de los avances de la productividad en los distintos sectores o atividades.

En este aspecto vale la pena acentuar dos cuestiones muy relacionadas.

La primera incide sobre el hecho manifiesto de que las áreas productivas más vitales para el mejoramiento del ingreso real de las mayorías laboriosas — principalmente la agricultura de alimentos para el consumo interno — han sido las más descuidadas o las más rezagadas en cuanto a la expansión de sus ofertas y a la penetración de la tecnología moderna. No debe olvidarse que aún en países de crecimiento agropecuario más satisfactorio, como México, Brasil o Ecuador, el progreso se ha radicado de preferencia en las producciones exportables — algodón, café, bananas, etc.

Por otro lado, el acento dominante sobre la substitución de importaciones y la industrialización interna, cuya trascendencia no se pone en duda, ha traído aparejadas dos consecuencias poco apreciadas a pesar de su importancia. Una, que la técnica avanzada se ha canalizado en mayor grado hacia las producciones industriales que, por lo general, atienden la demanda de los grupos urbanos de mayor ingreso relativo.

La otra, que en la medida que ha ocurrido ese fenómeno se ha creado otro elemento susceptible de perpetuar y hasta ahondar el reparto desigual de las rentas. Puede señalarse como ilustración sobresaliente de lo último el establecimiento de industrias automovilísticas en determinados países, cuyo desarrollo está de hecho supeditado a una suficiente concentración del ingreso en las capas más adineradas.

Evidentemente, una política que tenga en vista una mayor equidad (y un desenvolvimiento más satisfactorio desde el punto de vista social y, probablemente, con más potencialidad expansiva) tendrá que rectificar profundamente esas realidades. De este modo, si los recursos se desvían hacia las actividades que producen «wage goods» o son complementarias de las mismas, no sólo habrá una expansión apropiada de la oferta sino que, también, los adelantos de la productividad tenderán a disminuir los precios relativos de los mismos, acrecentando el mejoramiento del ingreso real de la masa.

8) Respecto a la operación de los instrumentos convencionales (fiscales y política de salarios) valgan algunas observaciones sumarias.

Aunque sea evidente, es útil reiterar que lo que interesa en el manejo de los instrumentos fiscales es el impacto global del presupuesto, esto es, el resultado conjunto de las decisiones sobre ingresos y gastos. Si, para poner un ejemplo, los adelantos en materia de tributación progresiva no son acompañados de otros en el mismo sentido de la estructura de los desembolsos, el efecto puede ser insignificante y hasta nulo.

En esta materia se ha avanzado muy poco, aún en lo que se refiere al aspecto elemental de la clasificación de ingresos y gastos desde el ángulo de su incidencia social, sin mencionar el objetivo más ambicioso de evaluar el resultado neto o final sobre la distribución de la renta.

El asunto es importante y podrían lograrse algunos progresos mínimos pero significativos. Tal es el caso, por ejemplo, de un examen de la tributación indirecta dirigido a estimar aproximadamente su incidencia sobre los diversos grupos sociales. En países de bajo ingreso medio y donde la gran masa

tiene que dedicar a alimentos y otros pocos dispendios básicos el noventa por ciento o más de su renta, la imposición sobre esos rubros es altamente regresiva, a la vez que, la tributación sobre los bienes y servicios que están fuera de esa estructura del gasto puede ser claramente progresiva. (8)

Algunos tipos de tributo, como los que recaen sobre la propiedad, especialmente de inmuebles, tierras, o el patrimonio, que siguiendo el ejemplo de los países industrializados merecen muy poca atención en América Latina, pueden ser sobremanera eficaces e influyentes, tanto por las facilidades administrativas como por su efecto eventual sobre la concentración del dominio.

9) Si se mira el lado de los gastos también podría conseguirse avances si se tuviera más en cuenta el aspecto que nos interesa. Tómese, por ejemplo, el rubro educación, cuya importancia no vale la pena reiterar. El aspecto cuantitativo es primordial: cuál es la participación en el Presupuesto, la relación con el Ingreso nacional, el gasto por habitante, etc., antecedentes todos que pueden y deben ilustrar sobre las tendencias en campo tan primordial, pero no menos valioso es el examen cualitativo de ésos y otros gastos sociales. En varios países, por ejemplo, Chile, se ha acentuado una inclinación a concentrar recursos crecientes en ciertas áreas y niveles educacionales, como ser la enseñanza media y superior, incluso la particular, relegando a segundo plano la primaria y la técnica, que son las que importan más en la estrategia para una distribución más equitativa.

También conviene aludir en este contexto a lo que ha venido sucediendo corrientemente con los gastos de previsión social, cuya expansión generalizada puede dar una idea demasiado optimista de progreso. La verdad es que a menudo esos beneficios en lugar de graduarse en relación cercana a la necesidad de los grupos, han evolucionado conforme al poder político de ellos. El caso chileno al respecto es el más sobre-

8) Véase A. Pinto, "Fines y medios de la política fiscal", *Trimestre Económico*, nº 82.

saliente, pero es probable que refleje una tendencia común de los países latinoamericanos. (9)

10) La política de salarios, como ya se reconoció, es otro instrumento legítimo y principal en el asunto, pero aquí también deben considerarse aspectos que son relativamente peculiares de las economías sub-desarrolladas.

Una faceta principal, a nuestro juicio, es la siguiente: dadas las diferencias substanciales de productividad de las distintas actividades económicas y las no menos notorias en el «poder de contratación» de los grupos de trabajadores, una política simplista en la materia encara el peligro de agudizar la inequidad de la distribución del ingreso **dentro** de la población asalariada sin que ello envuelva la aminoración de la desigualdad del reparto **entre** las clases trabajadora y propietaria. En otros términos, aquí se perfila una reproducción en otros términos fundamentales del problema de las «aristocracias obreras» que se delineó a la luz de la experiencia de los países coloniales.

Para economizar disgresiones también puede ilustrarse esta cuestión con la experiencia chilena. En el curso de las últimas décadas ha sido notorio el mejoramiento de la participación en el ingreso (y en relación a la renta media asalariada) del grupo empleados y de grupos obreros asentados en el sector exportador y en las actividades industriales y financieras, tanto privadas como públicas, que gozan de situaciones monopólicas o/y han conseguido absorber el grueso de las inversiones y, por ende, del progreso técnico. Estos grupos han empleado su poder político para acomodar la legislación y las decisiones públicas a sus intereses, en tanto que la mayoría restante apenas ha obtenido las migajas de los avances aparentes.

Un subproducto muy interesante, aunque previsible, de este fenómeno ha sido la «conservatización» de los núcleos protegidos. Así, en contraste con la experiencia clásica del

9) Véase A. Pinto, «Alternativa para una reforma de los sistemas convencionales de previsión", *Trimestre Económico*, Julio-Septiembre 1961.

siglo pasado, rara vez se encuentra en América Latina en estos días que los sindicatos industriales básicos jueguen un papel político radical, función que, como se ha visto, parece haberse trasladado, y con razón, a la preterida masa agraria.

Naturalmente, lo dicho no implica que la preocupación primordial de la política de salarios deba ser, en nuestros países, la contención de las peticiones de aquellos núcleos más aventajados. Una acción en ese sentido probablemente y en general no tendría otro efecto que permitir una ganancia extra de los empresarios en esos sectores (la excepción al respecto serían las actividades de dominio público). Lo que sí debe deducirse es que las decisiones tienen que mirar a la sujeción de las rentas de uno y otro grupo a ciertos niveles y movimientos del ingreso medio del país, lo mismo que a la defensa preferente de los ingresos de los asalariados de otros sectores, víctimas de su escasa organización y capacidad defensiva, de la baja productividad de sus actividades y de la evolución desventajosa de la relación de precios de los bienes que producen en la medida que ella obedece a las condiciones monopólicas de hecho o formales que favorecen a otras actividades.

*

Las notas anteriores son por demás insuficientes en relación a la magnitud del problema, pero es necesario activar el debate sobre las modalidades propias de la estrategia de la redistribución del ingreso en nuestros países. Esperamos que ésta sea una modesta contribución a ese propósito.